FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 10 juni 1999 *

1. Oberlandesgericht Köln har i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga som i huvudsak rör tolkningen av begreppet "fordon" i artikel 2 fjärde strecksatsen i rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer [1] (nedan kallat direktiv 93/89).

I — Bakgrunden i målet vid den nationella domstolen

2. Av beslutet om hänskjutande framgår att Alois Pfennigmann, som har ett jordbruksföretag i Tyskland, den 14 november 1996 förde sin traktor (med en högsta tillåten vikt av 7 490 kg) och ett påkopplat släp (med en högsta tillåten vikt av 8 500 kg) på de federala motorvägarna A 93 och A 9 från tillfarten vid Alteglofsheim till tillfarten vid Schwandorf i båda riktningarna utan att betala den avgift som tas ut för användningen av motorvägarna. Syftet med resan var att leverera grönsaker (huvudkål, savojkål och lök) till företaget G. i Schwandorf med vilket jordbrukaren Alois Pfennigmann hade slutit leveransavtal.

Bundesamt für Güterverkehr (den federala myndigheten för godstransporter) förpliktade Alois Pfennigmann genom beslut av den 8 juli 1997 att betala 100 DEM i böter. Alois Pfennigmann väckte, i vederbörlig form och inom föreskriven tid, talan mot detta beslut, som Amtsgericht Köln ogillade genom dom av den 17 november 1997.

Amtsgericht Köln godtog inte klagandens argument att han inte var skyldig att betala en avgift för användningen av motorvägarna, eftersom den ledade fordonskombinationen (en traktor med släpvagn) som han förde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna inte var avsedd uteslutande för godstransporter utan i första hand användes i driften av hans jordbruksföretag. Nämnda domstol ansåg tvärtom att allt var avhängigt av huruvida fordonet eller den ledade fordonskombinationen var avsedd uteslutande för godstransporter vid tidpunkten då motorvägen användes och

* Originalspråk: spanska.

1 — Rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 (EGT L 279, s. 32; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 37).

att andra ändamål än motorvägens användning saknar betydelse.

II — Tolkningsfrågan

3. Alois Pfennigmann överklagade domen. Första avdelningen vid Oberlandesgericht Köln, som handlägger mål om böter, beslutade att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Är det vid bedömningen av frågan huruvida ett motorfordon eller en ledad fordonskombination avses *uteslutande* för godstransporter på väg i den mening som avses i artikel 2.1 i avtalet, jämförd med artikel 2 fjärde strecksatsen i rådets direktiv 93/89/EEG, avgörande på vilket sätt motorfordonet eller fordonskombinationen används vid tidpunkten i det enskilda fallet, eller är det avgörande att motorfordonet eller fordonskombinationen generellt avses att användas för godstransporter på väg, oavsett hur det används i det enskilda fallet?"

III — Gemenskapsrätten

4. Den gemenskapsbestämmelse som den nationella domstolen önskar få en tolkning av är artikel 2 fjärde strecksatsen i rådets direktiv 93/89, som har följande lydelse:

"I detta direktiv avses med

...

— *fordon*: motorfordon eller ledad fordonskombination uteslutande för godstransporter på väg och med en högsta tillåten bruttovikt av minst 12 ton."

IV — De yttranden som har inkommit i målet om förhandsavgörande

5. Den belgiska, den svenska och den tyska regeringen samt kommissionen har i detta mål inkommit med skriftliga yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen.

Alois Pfennigmann, den svenska och den tyska regeringen samt kommissionen infann sig till sammanträdet den 19 maj 1999 för att avge muntliga yttranden.

6. Alois Pfennigmann har gjort gällande att det som är avgörande vid tolkningen av begreppet "fordon" i artikel 2 fjärde strecksatsen i direktiv 93/89 inte är hur fordonet används i varje enskilt fall utan hur det är avsett att varaktigt användas, och att detta ändamål med nödvändighet skall avse godstransporter på väg.

7. Den tyska regeringen har hävdat att definitionerna i artikel 2 i direktiv 93/89 skall tolkas mot bakgrund av de syften som eftersträvas med artikeln. Dessa syften består dels i att beskatta vissa motorfordon som är avsedda att användas för godstransporter, dels att ta ut tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer. Ett fordon kan således inte anses som ett motorfordon som avses uteslutande för godstransporter om det inte använder motorvägar i den mening som avses i artikel 2 första strecksatsen i direktivet, eftersom sådan användning som fordonet kan vara avsett för på andra vägar inte omfattas av definitionen.

Nämnda regering anser att denna tolkning bekräftas av artikel 6.3 i ;direktivet, enligt vilken medlemsstaterna är fria att tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag för fordon som endast tillfälligt förs på allmänna vägar i den medlemsstat där de är registrerade och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransport. Möjligheten att medge undantag skulle inte behövas om sådana fordon inte kunde bli föremål för vägavgifter redan till följd av uttrycket "avses uteslutande". Tyskland har under alla omständigheter inte använt sig av denna möjlighet, och följaktligen skall vägavgifter även betalas för de fordon som endast tillfälligt transporterar varor, om de förs på en motorväg i den mening som avses i direktivet, förutsatt att de är lämpade för sådan transport. Det skulle i annat fall, beträffande samma motorfordon, kunna föreligga en skyldighet att betala vägavgifter eller medges undantag beroende på det subjektiva ändamål som fordonet vid varje tillfälle tilldelas av fordonsägaren. Ett sådant synsätt skulle utgöra hinder för att uppnå ett av direktivets huvudsyften, nämligen att kostnaderna för vägarna fördelas rättvist. Den tyska regeringen har dragit slutsatsen att en ledad fordonskombination, till exempel en traktor med släp, vars bruttovikt uppgår till 12 ton, skall anses som ett fordon i den mening som avses i direktiv 93/89, vare sig fordonskombinationen vid en viss tidpunkt inte transporterar varor eller transporterar förarens egendom, och att det för detta ändamål saknar betydelse att fordonsägaren huvudsakligen använder fordonskombinationen i sin jordbruksverksamhet.

8. Den belgiska regeringen har däremot hävdat att det vid bedömningen av om det föreligger en skyldighet att betala vägavgifter för ett motorfordon skall undersökas om fordonet generellt är avsett för godstransport, oavsett hur det används i det enskilda fallet. Nämnda regering anser att den nationella domstolen därför skall utgå från den typ av fordon som det är fråga om.

9. Den svenska regeringen föredrar att göra en lexikalisk tolkning av bestämmelsen så att vägavgifter skall tas ut endast för sådana fordon som är avsedda att användas enbart för godstransporter, medan en sådan betalningsskyldighet inte föreligger beträffande fordon som används för andra ändamål. Nämnda regering har anfört att syftet bakom direktivet, att av åkare ta ut kostnader för infrastruktur, med styrka talar för att definitionen av de fordon som avgift skall tas ut för avser att träffa traditionella lastbilar och inte fordon som används för uppgifter inom jordbruket, även om dessa tillfälligt kan användas för godstransporter på väg.

10. Kommissionen har hävdat att själva lydelsen av artikel 2 fjärde strecksatsen i direktiv 93/89 utgör hinder för att grunda tolkningen av bestämmelsen på hur fordonet faktiskt används. Den anser att det, vid bedömningen av om ett "fordon" avses uteslutande för godstransporter på väg, är avgörande om fordonet generellt är avsett att användas för denna typ av transport, oavsett hur det används i det enskilda fallet. Kommissionen tillägger att ett sådant ändamål kan fastställas objektivt på grundval av fordonets tekniska kännetecken.

V — Prövningen av tolkningsfrågan

A — *Begäran att domstolen skall tolka artikel 2.1 i avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar, vilket har slutits mellan vissa medlemsstater*

11. I artikel 8 i direktiv 93/89 föreskrivs att två eller flera medlemsstater kan samarbeta för att införa ett gemensamt trafikavgiftssystem som är tillämpligt inom deras sammanlagda territorier och som andra medlemsstater kan ansluta sig till. Det var med stöd av denna bestämmelse som den belgiska, den danska, den luxemburgska, den nederländska och den tyska regeringen ingick avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar [2] (nedan kallat avtalet).

2 — Den svenska regeringen har i det yttrande som den har ingett i detta mål upplyst om att Sverige genom ett protokoll, upprättat i september 1997, gavs möjlighet att ansluta sig till nämnda avtal. I december 1997 beslutade Sveriges riksdag att godkänna protokollet, och vägavgift tas därför ut i Sverige sedan den 1 februari 1998.

Oberlandesgericht Köln har av domstolen begärt tolkning av artikel 2.1 i avtalet och artikel 2 fjärde strecksatsen i direktiv 93/89.

12. Det är inte första gången som den nationella domstolen har begärt att domstolen skall tolka bestämmelserna i avtalet. Den förhörde sig om artikel 8.1 i målen Pörschke [3] och Claasen, [4] och om artikel 4.1 i målet Hartmann. [5] I dessa tre mål meddelade domstolen beslut vari den fastslog att det var uppenbart att den saknade behörighet att pröva de tolkningsfrågor som hade ställts.

13. Domstolen är nämligen, enligt artikel 177 i EG-fördraget, behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördraget samt angående giltigheten och tolkningen av rättsakter som har beslutats av gemenskapen. Även om det i artikel 8 i direktivet föreskrivs att två eller flera medlemsstater kan samarbeta för att införa ett gemensamt trafikavgiftssystem, innebär det inte att ett avtal som har slutits mellan dessa medlemsstater skall anses vara en integrerad del av gemenskapsrätten, som domstolen är behörig att tolka.

14. Domstolen fastslog i punkten 12 i de tre ovannämnda besluten att det endast är den omständigheten att bestämmelserna i avtalet har antagits gemensamt av olika medlemsstater som skiljer dessa från andra lagbestämmelser som medlemsstaterna kan utfärda enskilt med stöd av direktivet.

Eftersom domstolen saknar behörighet att tolka dessa lagbestämmelser har den inte heller någon behörighet att klargöra innebörden och räckvidden av avtalets bestämmelser.

15. Det är riktigt att det i artikel 2.1 i avtalet föreskrivs att definitionerna i artikel 2.1 i direktiv 93/89 skall vara tillämpliga på avtalet, att Oberlandesgericht Köln har ställt en fråga just om hur en av dessa definitioner skall tolkas och att den skall tillämpa den tolkning som domstolen kommer att göra i sin dom. Tolkningen av en bestämmelse i direktiv 93/89, till exempel artikel 2 fjärde strecksatsen i direktivet, kommer emellertid att bli bindande inte bara för de stater som har undertecknat avtalet utan även för alla andra stater som kan komma att tillämpa bestämmelsen.

16. Det är därför uppenbart att svaret på tolkningsfrågan uteslutande skall avse den tolkning som skall ges artikel 2 fjärde strecksatsen i direktiv 93/89.

3 — Domstolens beslut av den 12 november 1998 (C-194/98, inte publicerat i rättsfallssamlingen).

4 — Domstolens beslut av den 11 februari 1999 (C-313/98, inte publicerat i rättsfallssamlingen).

5 — Domstolens beslut av den 12 november 1998 (C-162/98, REG 1998, s. I-7083).

B — *Svaret på tolkningsfrågan*

17. Den nationella domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida det vid bedömningen av om ett fordon avses uteslutande för godstransporter är avgörande hur fordonet används vid tidpunkten i det enskilda fallet eller hur fordonet generellt är avsett att användas, oavsett hur det används i det enskilda fallet.

18. Det är första gången som domstolen undersöker en av bestämmelserna i direktiv 93/89 i ett mål om förhandsavgörande. Detta innebär emellertid inte att domstolen inte har haft tillfälle att uttala sig i frågan. Domstolen ogiltigförklarade nämligen direktivet i sin dom av den 5 juli 1995 i målet parlamentet mot rådet,[6] eftersom rådet hade åsidosatt väsentliga formföreskrifter genom att underlåta att höra parlamentet på nytt efter det att det hade gjorts väsentliga ändringar i förslaget. Domstolen beslutade i samma dom att samtliga verkningar av det ogiltigförklarade direktivet skulle bestå provisoriskt till dess att rådet hade antagit ett nytt direktiv, för att undvika avbrott i programmet för harmonisering av beskattningen av transporter. Ett sådant nytt direktiv har emellertid fortfarande inte antagits.[7]

I en senare dom av den 5 mars 1998[8] biföll domstolen dessutom kommissionens talan om fastställelse av att Republiken Frankrike hade gjort sig skyldig till fördragsbrott genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 93/89. Fristen hade löpt ut den 1 januari 1995. Slutligen pågår för närvarande mål C-205/98, i vilket kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Österrike har brutit mot artikel 7 b och 7 h i samma direktiv.[9]

19. Huvudsyftet med direktiv 93/89 är, enligt motiven till detsamma, att avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna. För detta ändamål krävs att avgiftssystemen harmoniseras samtidigt som rättvisa ordningar införs för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare, vilket skall genomföras i etapper. Konkret innebär direktivet att anpassningen av de olika nationella avgiftssystemen skall vara begränsad till nyttofordon vars högsta tillåtna bruttolastvikt överstiger en viss nivå.

20. I artikel 2 i direktivet, som innehåller definitioner för tillämpningen av direktivet, anges vad som avses med begreppen "motorväg", "vägtull", "trafikavgift" och "fordon". Det är det senare begreppet som

6 — C-21/94 (REG 1995, s. I-1827).

7 — Den 13 november 1996 förelade kommissionen rådet förslag till direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användningen av vissa infrastrukturer KOM(96) 331 slutlig — 96/0182(SYN) (EGT C 59, 1997, s. 9). I sjunde punkten i motiven till förslaget anges att detsamma syftar till att ersätta direktiv 93/89.

8 — C-175/97 (REG 1998, s. I-963).

9 — EGT C 234, 1998, s. 20.

är föremål för tolkningsfrågan. Därefter görs i direktivet en klar åtskillnad mellan fordonsbeskattning å ena sidan samt vägtullar och trafikavgifter å andra sidan.

21. I artikel 3 i direktivet anges, för var och en av medlemsstaterna, de fordonsskatter som kan påföras för sådana fordon som är avsedda att användas för godstransporter. Dessa skatter kännetecknas av att de endast skall tas ut av den medlemsstat där fordonet är registrerat (artikel 5). Medlemsstaterna kan, enligt artikel 6.3, i fråga om de skatter som räknas upp i artikel 3, tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag såväl för fordon som används för nationella eller civila försvarsändamål, av brand- eller andra utryckningstjänster, och av polisen, och fordon som används för vägunderhåll, som för fordon som endast tillfälligt förs på allmänna vägar i den medlemsstat där fordonet är registrerat och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransport.

22. Systemet med vägtullar och trafikavgifter skiljer sig från systemet med fordonsbeskattning, eftersom betalning av fordonsskatt inte fritar gäldenären från skyldigheten att betala vägtullar och trafikavgifter, när de fordon som är avsedda att användas uteslutande för godstransport framförs på motorvägar eller vägar som uppvisar samma kännetecken som motorvägar, broar, tunnlar och vägar bland bergspass. Medlemsstaterna skall ta ut vägtullarna och trafikavgifterna för användningen av dessa infrastrukturer på ett sätt som inte innebär direkt eller indirekt diskriminering på grund av åkarens nationalitet eller transportens ursprung eller bestämmelseort. Medlemsstaternas befogenheter i detta hänseende regleras i artiklarna 7—9.

23. Den tyska regeringen har gjort gällande att vägavgifter även skall betalas för de fordon som endast tillfälligt transporterar varor, eftersom regeringen inte har använt sig av den möjlighet som den har enligt artikel 6.3 i direktivet att tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag för sådana fordon.

24. Jag är inte överens om denna tolkning av två skäl. För det första därför att de fordon för vilka medlemsstaterna kan tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag räknas upp i denna bestämmelse och delas in i två kategorier, nämligen dels fordon som används för nationella eller civila försvarsändamål, av brand- eller andra utryckningstjänster, och av polisen, och fordon som används för vägunderhåll, dels fordon som endast tillfälligt framförs på allmänna vägar i den medlemsstat där fordonet är registrerat och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransport. Jag anser att den senare kategorin i huvudsak omfattar lastbilar som används i sådana

slutna industrianläggningar som gruvor eller stenbrott.

För det andra därför att, enligt vad som framgår av den undersökning som jag just har gjort av direktivets struktur, möjligheten för medlemsstaterna att tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag endast avser fordonsbeskattning och inte vägtullar och trafikavgifter, och Alois Pfennigmann förpliktades att betala böter för att ha kört på en motorväg utan att betala dessa avgifter.

25. Jag konstaterar, efter en lexikalisk tolkning av artikel 2 fjärde strecksatsen i direktiv 93/89, att samtliga språkversioner sammanfaller genom att framhålla att motorfordonet eller den ledade fordonskombinationen skall vara, på spanska, "destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera"; på franska, "destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route"; på italienska,"adibiti *esclusivamente* al trasporto di merci su strada"; på portugisiska, "*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias"; på engelska, "intended *exclusively* for the carriage of goods by road"; på tyska, "die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind"; på nederländska, "*uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg"; på danska, "som *udelukkende* er beregnet til vejgodstranspot"; på grekiska, "που προορίζονται *αποκλειστικά* για οδικές εμπορευματικές μεταφορές"; på svenska, "*uteslutande* för godstransporter på väg"; och, på finska, "joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen". Samtliga officiella språk sammanfaller följaktligen genom att det skall röra sig om fordon som avses uteslutande för godstransporter på väg.

Det är endast beträffande de på detta sätt definierade fordonen som det skall föreligga en skyldighet att, i enlighet med bestämmelserna i direktivet, i den medlemsstat där fordonet är registrerat, betala de skatter som räknas upp i artikel 3 i direktivet, och som det kan uppkomma en skyldighet att betala vägtullar och avgifter i någon av medlemsstaterna för att kunna använda vissa infrastrukturer i denna medlemsstat.

26. Med hänsyn till syftena med direktiv 93/89, och efter att ha gjort en systematisk analys av dess bestämmelser och jämfört de olika språkversionerna av artikel 2 fjärde strecksatsen i direktivet, drar jag slutsatsen att det vid bedömningen av om ett fordon avses uteslutande för godstransporter på väg är avgörande hur fordonet generellt är avsett att användas och inte hur det används i det enskilda fallet.

VI — Förslag till avgörande

27. Mot bakgrund av föregående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara den tolkningsfråga som har ställts av Oberlandesgericht Köln på följande sätt:

Vid bedömningen av om ett motorfordon eller en ledad fordonskombination avses uteslutande för godstransporter på väg, i den mening som avses i artikel 2 fjärde strecksatsen i rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer, är det avgörande hur fordonet generellt är avsett att användas och inte hur det används i det enskilda fallet.